

Subsidiariedade em Matéria de Segurança. O Monopólio da Violência Legítima e a Sua Gestão

Diogo Pires Aurélio *

Resumo

Partindo da definição weberiana do Estado, o presente trabalho tem por objetivo evidenciar: (1) a natureza meramente conceptual (*ideal typus*) dessa definição; (2) o residual de força legítima que os Estados sempre reconheceram aos privados, inclusive no modelo hobbesiano, em que o direito à legítima defesa individual prevalece sobre o monopólio estatal da força; (3) a correspondência entre os modelos de organização da segurança e a concepção de Estado que prevaleceu em cada país (ex.: modelo anglo-americano vs. modelo germânico); (4) a evolução das concepções da segurança, primeiro, com o desenvolvimento da sociedade industrial (concentração demográfica; circulação de pessoas e bens), segundo, com o aprofundamento do Estado social e o acréscimo de encargos estatais; (5) a tendência atual para um alargamento do papel dos privados em matéria de segurança, com as vantagens e problemas inerentes no plano da soberania do Estado e da segurança dos cidadãos.

Palavras-chave: Soberania, Segurança, Monopólio, Concorrência, Complementaridade.

* Professor Catedrático da Universidade Lusófona. Investigador do CICPRIS

20 *Abstract*

Starting from the Weberian definition of state, this paper aims to show (1) the merely conceptual nature (*ideal-typus*) of that definition; (2) the remaining of strength in private hands whose legitimacy has always been recognized by the states, as it is displayed by the Hobbesian model, in which the right to individual legitimate defence prevails over the state monopoly of force (*Gewaltmonopol*); (3) the correspondence between the organization models of security and the state conception that prevailed in each country (Anglo-American model vs. German model); (4) the evolution of security conceptions, firstly because of the development of industrial society, secondly because of the deepening of social state and the increase of state charges; (5) the recent trend to widen the role of the private people in security, with the advantages and inherent problems concerning state sovereignty and citizen security.

Keywords: Sovereignty, Security, Monopoly, Competition, Complementariness.

O debate sobre os operadores de segurança privados tem sido frequentemente marcado por apreciações e juízos assentes em bases predominantemente ideológicas, as quais distorcem e omitem o essencial da questão, prejudicando, por vezes, a procura de respostas adequadas, em sede legislativa, para um problema que se reveste de particular acuidade nas sociedades contemporâneas (Has-sid, 2010). Os preconceitos nesta matéria são, porventura, ainda mais frequentes do que é normal em matérias de incidência política. Para uns, a manutenção da ordem pública continua a ser vista como um monopólio que tem de permanecer, obrigatória e necessariamente, nas mãos do Estado; para outros, a partir do momento em que esteja garantida a igualdade de tratamento, esse monopólio não deve prevalecer sobre o direito individual de se prevenir e estar seguro face a todos os riscos que impendem sobre a sua vida e os seus bens. Por um lado, há quem considere as empresas privadas de segurança incapazes de garantir a idoneidade dos agentes com quem operam e de aplicar os códigos deontológicos que um uso não arbitrário da força terá obrigatoriamente de exigir; por outro lado, há também aqueles para quem uma regulamentação específica do setor, extravasando as normas gerais aplicadas no mercado, representa um risco de intervencionismo, sempre suspeito aos olhares mais liberais. É uma discussão porventura tão antiga quanto o aparecimento do Estado, nos tempos modernos. No entanto, à revelia desse debate, em que ambas as partes podem com justiça reclamar alguma razão, a verdade é que o universo dos operadores de segurança se alterou profundamente nas últimas duas décadas, exigindo uma revisão da distribuição de papéis tradicionalmente verificada, neste capítulo, entre o Estado e a sociedade civil. Fosse por efeito das mudanças estruturais – políticas, demográficas e socioeconómicas – ocorridas nas últimas décadas, fosse pelo avanço entretanto verificado no domínio tecnológico, com particular incidência nos sistemas de segurança, a verdade é que as legislações se têm vindo a aproximar, abandonando a rigidez dicotómica que prevaleceu nas conceções dominantes em boa parte do século XX. Torna-se, por isso, necessário reavaliar os pressupostos a partir dos quais a questão foi prevalentemente equacionada até aqui, tanto no plano estritamente conceptual, como, inclusive, no plano histórico.

Existe, pelo menos, um dado de natureza empírica, que ilustra perfeitamente o problema aqui aflorado. Trata-se do crescimento, contínuo

- 22 e sustentado, que o setor da segurança privada tem vindo a conhecer desde finais do século XX. Dados fornecidos pela OCDE indicam um crescimento da indústria da segurança, após o 11 de setembro, na ordem dos 7-8% anuais. O mercado global dos serviços de segurança é agora estimado em 180 mil milhões de dólares, e as projeções para 2020 apontam para um crescimento até 240 mil milhões (Provost, 2017). No Reino Unido, por exemplo, havia em 2015 232 mil guardas privados, para 151 mil polícias, tendo o volume de negócios do setor, nesse ano, atingido 3,77 mil milhões de libras, o que representou um aumento de 46% em relação a 2010. Em França, no mesmo ano, o volume de negócios registado no setor foi de 8,3 mil milhões de euros, cresceu 30% entre janeiro de 2010 e dezembro de 2015 (Fresson-Martinez & Vucko, 2016). Em Portugal, após a recessão que o setor registou entre 2011 e 2014, as 95 empresas registadas em 2015 faturaram 710 milhões de euros, ou seja, mais 1,4% que no ano anterior. Fora da Europa, os índices de crescimento desta área de negócios são ainda superiores, não apenas nos Estados Unidos da América, mas também em muitos países de África e da Ásia, especialmente nos chamados emergentes, como a Índia, a África do Sul ou o Brasil.

As razões para este ciclo de crescimento que o setor da segurança privada atravessa têm a ver com diversos fatores:

- a. Em primeiro lugar, obviamente, existe a multiplicação de atentados terroristas, um pouco por toda a parte, desde o princípio do século, que obriga ao reforço do controlo nos espaços públicos – templos religiosos, centros comerciais, recintos desportivos ou salas de espetáculos – e gera nos indivíduos e nas empresas fundados receios de que os níveis de segurança que o Estado lhes garante já não são suficientes nas circunstâncias atuais.
- b. Além disso, tem-se assistido em vários continentes ao aparecimento, ou desenvolvimento acelerado, de uma nova *classe média*, predominantemente citadina, com algum poder aquisitivo, que origina uma procura incomparavelmente superior de objetos de valor, em relação ao que acontecia até há pouco tempo, quando uma parte significativa dessa população, ainda a viver no campo, não tinha acesso a semelhante tipo de bens. Em consequência, assiste-se igualmente a uma diversificação e multiplicação dos locais de venda, muitos deles sob a forma de grandes espaços comerciais abertos ao público, a par do desenvolvimento

da criminalidade e, por outro lado, da pressão das seguradoras para que os proprietários invistam em dispositivos de segurança e, desse modo, reduzam os riscos;

- c. Além disso, com as novas tecnologias informáticas, diversificou-se não só o tipo de bens e valores disponíveis no mercado – telemóveis, *smartphones*, *tablets* e outro tipo de *gadgets* –, exponenciando assim o consumismo típico da sociedade de massas, mas também toda a gama de dispositivos de prevenção e segurança que os seus proprietários encontram no mercado.
- d. Finalmente, a extensão dos benefícios que a maioria das países contemporâneos oferece aos cidadãos, através do chamado Estado Social, obriga em muitos casos a uma forte contração no investimento público em segurança (ou mesmo em defesa), levando os Estados, quer por razões de economia, quer até por razões de eficiência, a partilhar com a iniciativa privada aquela que era no século passado uma das suas funções mais emblemáticas, isto é, a defesa da vida e dos bens dos cidadãos. Deste modo, em 2005, o número de efetivos das empresas de segurança a atuar em todo o mundo era, em média, equivalente ao das forças policiais, sendo que, nos Estados Unidos, eles eram já o dobro dos profissionais da polícia, uma tendência que até hoje ainda não deixou de se acentuar. Não são, por isso, de admirar os montantes envolvidos na compra e venda de dispositivos de segurança – desde os serviços de guarda e patrulha até às atividades de investigação levadas a cabo por detetives, passando por toda uma miríade de sistemas de vigilância e video-vigilância – e mais ainda os valores que frequentemente atingem em bolsa as multinacionais do setor.

Semelhante fenómeno, sobre o qual existe bibliografia abundante quer no que respeita ao seu desenvolvimento empírico, quer no que respeita ao seu impacto na regulação jurídica das forças da ordem (cf. Kakalik & Wildhorn, 1977; George & Button, 2000; Ocqueteau, 2000, 2004), não tem, no entanto, conhecido a atenção que se justificaria do ponto de vista da Ciência Política. Pelo contrário, em muitos estudos sobre esta questão, a par de preconceitos ideológicos, encontram-se frequentemente ideias feitas, por vezes de difícil sustentação à luz dos factos, a mais frequente das quais resume o fenómeno da segurança privada a uma opção, de cariz neo-liberal, pela privatização de um setor que alegadamente teria de corresponder ao *core business* do

- 24 Estado. De acordo com essa ideia, o Estado, ao abandonar à iniciativa privada uma parte da responsabilidade de manter a ordem e assegurar a vida e os bens dos cidadãos, estaria a renunciar àquela que é a sua função essencial e, deste modo, a arriscar-se até ao desmembramento, desqualificando-se como poder soberano e reduzindo-se a uma entre as diversas entidades que condicionam a vida dos indivíduos no interior do seu território, designadamente os mercados internacionais e os poderes políticos transnacionais. Ora, a maioria dos Estados contemporâneos, além de permitirem aos agentes privados um alargamento significativo do seu campo de ação em matéria de segurança de pessoas e bens (individuais ou coletivos), estão eles próprios a adjudicar-lhes a segurança de espaços e equipamentos públicos. E já não são apenas os serviços de receção e vigilância em escolas e hospitais. É igualmente a segurança de estações de caminho de ferro, portos, aeroportos e outras infraestruturas sob a responsabilidade do Estado. É, finalmente, a vigilância de espaços utilizados pelas próprias Forças Armadas.

Em que medida uma mudança tão profunda afetará a noção de Estado, tal como a usamos comumente no discurso político? Mais do que olhar para o fenómeno de um ponto de vista ideológico e inventariá-lo entre os indícios de neo-liberalismo, conviria analisar e discutir até que ponto ele representa um verdadeiro impacto no entendimento que se faz do modelo estatal, essa forma política que as sociedades europeias começaram a adotar na sua organização a partir do século XV e que viria depois a alastrar, já nos séculos XIX e XX, aos restantes continentes.

1. O Monopólio da Força, em Teoria e na Prática

A ideia de Estado, enquanto forma política específica, implica realmente aquilo a que Weber, no início do século XX, viria a designar por «monopólio da força física legítima». O maior elogio que pode fazer-se a esta definição é confirmar a sua pregnância no debate político contemporâneo. Ao contrário das definições tradicionais, focadas nos objetivos do Estado, ou na sua organização jurídica, aquela que Weber formula fixa-se no método de atuação que distingue a instituição estatal – a violência monopolizada – dos outros tipos de organização política. O Estado defende os cidadãos dos inimigos externos, através das Forças Armadas, ao mesmo tempo que os defende uns dos outros,

na sua integridade física e nos bens de sua propriedade, através das forças policiais.

A definição weberiana do Estado¹ parece tanto mais adequada quanto corresponde, em boa medida, à descrição do que foram as movimentações militares e políticas a que assistimos, com vista à centralização da força, durante a formação dos Estados, assim como à teorização clássica dessas movimentações. Na origem dos Estados, o que vemos é o combate, por vezes durante décadas, entre vários grupos que concorrem pelo exclusivo do uso da força, o qual vai permitir ao vencedor afirmar a sua vontade como ordenamento jurídico e assegurar a sua existência através de impostos. O monopólio da violência desdobra-se, assim, em mais outros dois – o monopólio da lei e o monopólio do fisco – representando o conjunto os três pilares em que assenta o Estado. Paradoxalmente, só através desta tríade de monopólios é possível o sistema de livre concorrência, isto é, a economia de mercado. Sem a monopolização da força não é possível a segurança para a circulação de pessoas e bens, que o comércio requer enquanto setor económico significativo. Dito de outro modo, o Estado soberano, um modelo político em que a força, o direito e o fisco se encontram centralizados, é condição de possibilidade de uma sociedade que é, por essência, concorrencial, a sociedade liberal.

Escusado será dizer que, encarada estritamente à luz desta noção de Estado, a privatização de uma qualquer área da segurança, ao legitimar o exercício da violência por agentes e empresas que não dependem diretamente do Estado, quebrando assim o monopólio estatal, pareceria, mais do que uma redução da soberania, a sua divisão em vários núcleos de força, ou focos de violência, com risco de desintegração da unidade estatal. Com efeito, ao admitir-se a concorrência e o mercado no setor da segurança, estaria a pôr-se em causa o monopólio da violência legítima, ameaçando a ordem interna e enfraquecendo a defesa comum. Os casos de abuso da força por parte de agentes privados, bastante frequentes quando as atividades de segurança se desenvolvem na clandestinidade, ou a coberto de uma regulação eficiente, dir-se-ia legitimarem tal inferência, reforçando os preconceitos contra

1. «É necessário conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, nos limites de um determinado território – sendo a noção de território uma das suas características – reivindica para si própria, com sucesso, o monopólio da violência legítima» (Weber, 1963: 125).

- 26 o recurso nesta matéria a empresas privadas, cujo objetivo primeiro é simplesmente maximizar a obtenção de lucros. Mais do que uma anomalia, a segurança privada seria, assim, uma ameaça à própria soberania e à unidade do Estado.

Este modelo – em grande parte inspirado no modelo hobbesiano – impôs-se nos estudos políticos até aos dias de hoje, devido essencialmente à sua clareza e consistência do ponto de vista teórico. Possui, no entanto, o inconveniente de induzir alguns erros de perspetiva, sobretudo quando se esquece a sua natureza de *ideal-typus*, confundindo-o com uma genealogia empírica do Estado, na diversidade das suas circunstâncias geográficas, económicas, sociais e culturais. Decerto, a formação e consolidação do Estado correspondeu sempre a um processo de luta pelo poder, até à eliminação da concorrência pela força e à implantação de uma ordem estável, conforme sugerido até pela etimologia. O que hoje em dia se verifica em diversos Estados, onde grupos de rebeldes ou máfias de traficantes desafiam permanentemente as chamadas *forças da ordem*, não é muito distinto do que aconteceu no início dos tempos modernos, quando exércitos privados, ou bandos liderados por *condottieri*, resistiam ao que eram então as primeiras tentativas de centralização e monopolização da força. Contudo, se atendermos à referida diversidade de condicionalismos que estiveram na formação dos Estados, verifica-se que o dito monopólio da força legítima, além de só em momentos excecionais ter correspondido a um afastamento total da sociedade civil das tarefas de segurança, individual e coletiva, esbarrou em muitos países com fortes e fundadas resistências. Na verdade, a referida monopolização da força correspondeu, quase sempre, ao objetivo exclusivo de garantir a segurança do Estado, e não tanto a segurança dos privados, a qual era a maioria das vezes deixada ao cuidado quer dos próprios, quer das comunidades a que pertenciam. Dito de outro modo, aquilo que o monopólio da violência tinha em vista era, antes de mais, assegurar a capacidade de o Estado se fazer obedecer, dotando-se para tal dos meios físicos e operacionais necessários para vigiar e punir quem quer que o ameaçasse. E compreende-se o motivo: nem o Estado teria capacidade para acudir a toda a parte e garantir a todos a segurança da vida e dos bens; nem os particulares, por seu turno, veriam com bons olhos o novo tipo de poder político, centralizado e absoluto, estender o seu braço e, a pretexto da garantia de segurança, interferir de forma previsivelmente

arbitrária na variedade dos negócios privados. Daí que uma espécie de *joint venture* não assumida, e muito menos legislada, seja a solução com a qual, em termos estatísticos, mais frequentemente deparamos neste domínio, no decorrer da já longa história do Estado.

2. A Experiência Anglo-Americana

A este respeito, é de notar a especificidade que a tradição anglo-americana desde sempre preservou, pese embora ser, como se sabe, inglês o principal teorizador do modelo político atrás referido. Basta reparar na forma como as instituições públicas conviveram aí com as práticas antigas, articulando o novo tipo de soberania com toda a rede de agentes de segurança que já operavam há séculos, para se concluir que a definição weberiana não deve ser usada sem lhe atribuir a plasticidade bastante para enquadrar e explicar experiências por vezes muito diversas.

Na velha Inglaterra, a tradição que prevaleceu até muito tarde foi, basicamente, a de confiar a segurança e a ordem pública à responsabilidade dos próprios cidadãos e das comunidades. De acordo com o sistema do chamado *watch and ward*, todos os homens estavam obrigados a participar, rotativamente, no policiamento diurno e noturno da cidade e, além disso, a possuir arma própria: sempre que um criminoso fosse apanhado e resistisse à detenção, a patrulha que estava de serviço dava o alarme e todos os cidadãos deviam estar preparados para de imediato sair de casa e colaborar na captura do criminoso. Tal como escreve Jerome Hall (1952: 166), «qualquer pessoa estava não apenas no direito de prender os agressores, como, inclusive, tinha o dever positivo de, mal soasse o alarme, largar o trabalho e juntar-se imediatamente à perseguição (do criminoso)». Houve, é certo, várias tentativas para criar, já então, uma força pública, semelhante ao exército, com funções policiais. A mais famosa ocorreu por iniciativa de Cromwell, em 1655, após as sucessivas vitórias militares através das quais um exército bem treinado o transformou em Lord *Protetor* e senhor absoluto de todo o país. Mas também essa tentativa, à semelhança das anteriores, soçobrou perante a desconfiança e a falta de colaboração das várias classes sociais, que temiam a intromissão dos militares em assuntos que se consideravam privados. O *watch and ward* poderia ser um sistema pouco eficaz, mas, ao menos, não deixava as populações

28 entregues à discricionarietà do Estado. O sentimento geral, como escreveu Thomas Alan Critchley, autor da conhecida *History of Police in England and Wales* (1967), era o de que, «uma vez admitida uma força policial em Inglaterra, as tão apreciadas liberdades dos ingleses seriam varridas para longe, num reino de terror e opressão» (Hess & Wroblewski, 1996: 35). Além disso, os comerciantes mais abastados, a quem o sistema desagradava, já porque não lhes oferecia o nível de segurança que os seus negócios exigiam, já porque os obrigava a participar nas patrulhas noturnas, cedo começaram a contratar homens que os protegessem mais eficazmente, a si e às suas propriedades, e a quem pudessem subcontratar a participação na segurança coletiva a que estavam obrigados.

Com o progresso da Revolução Industrial e o consequente afluxo de grandes massas populacionais aos principais centros fabris, a criminalidade viria a subir em flecha e, com ela, a prática da contratação de segurança privada pelas empresas, sobretudo as de maior dimensão. A inexistência, porém, de uma limitação clara para a atividade, somada ao crescendo das reclamações do operariado e das consequentes alterações à ordem, acabaram por dar azo, em 1829, à criação da primeira polícia pública, a Metropolitan Police of London. Esta, como o nome indica, restringia-se à capital, confiando-se no restante território a responsabilidade pela ordem e a segurança aos cidadãos de cada comunidade. Além disso, de acordo com o texto da lei aprovada no Parlamento, o trabalho da Polícia Metropolitana deveria concentrar-se especificamente na prevenção e dissuasão, «em alternativa à repressão pela força militar e à severidade da punição legal»². Contudo, a sua atividade acabaria, na prática, por se esgotar quase por completo na investigação criminal e na captura de delinquentes. Em consequência, as grandes empresas industriais, assim como as de transporte terrestre e marítimo, continuarão a precisar de ir ao mercado procurar o suplemento de segurança de que precisam cada vez mais, à medida que os seus negócios se avolumam, alimentando assim toda uma nova indústria que irá constituir-se e desenvolver-se em torno da segurança.

Nos Estados Unidos, a esta mesma tradição de autonomia das comunidades em matéria de segurança, que acompanhava os primeiros colonos, juntar-se-ia um outro fator da maior importância: a dimensão

2. «The first order of the Metropolitan Police» (Hess & Wroblewski, 1996: 15).

do território e a dispersão dos seus ocupantes, que tornava necessário garantir a segurança do transporte de pessoas e bens, de norte a sul e de uma costa à outra, quer por carruagens tiradas a cavalos, quer depois por via férrea (Lockridge, 1981). Não por acaso, os caminhos de ferro americanos são, desde o início, o primeiro grande cliente dos serviços privados de segurança e o local onde irão surgir as primeiras agências. Tal como em Inglaterra, só muito tarde, em 1838, será criada a primeira força policial centralizada, em Boston, e só meio século mais tarde, em 1888, é que já todas as principais cidades dos Estados Unidos da América tinham seguido o exemplo e criado instituições semelhantes, isto é, pagas com dinheiro público, funcionando com agentes em *full time*, tendo um regulamento e uma hierarquia, e respondendo à autoridade do Estado.

Poderá perguntar-se: por que motivo se deu, embora tarde, essa mudança, depois de séculos em que o espírito comunitarista se mantivera arraigado nas populações, inspirado e, inclusive, reforçado pela religião calvinista, levando as cidades a transferirem, ao longo do século XIX, uma parte considerável do policiamento das cidades para o poder estatal? A resposta passa por várias ocorrências interligadas entre si: por um lado, a manutenção da ordem em cidades com a dimensão que muitas delas entretanto haviam adquirido já não era possível com recurso apenas ao voluntariado das populações. Por outro, o incremento do capitalismo comercial e da circulação de bens retira ao problema da segurança o seu carácter territorialmente circunscrito, passando os proprietários a requerer soluções mais abrangentes e concertadas entre os diversos Estados. Finalmente, a partir do momento em que se foi tornando consensual o papel dos poderes públicos no sistema global de segurança das sociedades mais desenvolvidas, passou também a ser do interesse das empresas que a atuação do Estado fosse de modo a permitir-lhes, sem riscos, economizar ao máximo os gastos em segurança.

Não quer dizer que o setor da segurança acabasse por ficar, nos finais do século XIX, inteiramente nacionalizado. Pelo contrário, ele continuaria a desenvolver-se, com empresas cada vez mais organizadas e com agentes cada vez mais especializados, atuando com contratos individuais. Em Inglaterra, por exemplo, onde viriam a desenvolver-se serviços de qualidade universalmente reconhecida, a par dos 85 mil efetivos da polícia, havia, em 1950, 66 mil empregados no ramo da segurança privada. Isto, obviamente, sem contar os que atuavam na

- 30 ilegalidade, uma sombra que desde sempre pairou sobre a profissão. Não admira, por isso, que a British Security Industry Association, órgão representativo da indústria de segurança privada, seja, desde há 50 anos, um interlocutor privilegiado do *Home Office* na definição e incremento das políticas de segurança. Em contrapartida, a *Fédération Française des Organismes de Prévention et de Sécurité*, sua homóloga, não só não participa na elaboração das políticas de segurança do país, como, inclusive, não tem nas suas competências a certificação do pessoal que faz serviços de vigilância e de transporte de valores. E embora tanto a França, como o Reino Unido, sejam democracias há muito consolidadas, a conceção de Estado que é dominante em cada um dos países leva a que, num caso, a privatização da segurança seja vista como uma espécie de entorse, mesmo se necessário, à soberania do Estado, enquanto no outro ela se enquadra numa tradição em que a soberania se afirmou e consolidou sem alterar significativamente os mecanismos e o papel das comunidades na defesa dos seus bens e da ordem pública. Manifestamente, o monopólio do uso legítimo da força conhece diferentes configurações, e nem sempre corresponde exatamente ao estereótipo de um Estado que, para ser liberal em matéria de economia, teria de ser absoluto em matéria de segurança.

Conclusão (provisória)

À luz destes dados, a conclusão que podemos extrair encontra-se, de facto, bastante longe daquela que a teoria oitocentista do Estado, sumariada por Weber na sua celeberrima definição, deixaria supor. Na verdade, quando se toma o monopólio da violência abstratamente, e num formato com laivos de absolutismo, perde-se de vista a tensão sempre latente e a complementaridade que existiu e pode continuar a existir na procura de soluções adequadas aos problemas de segurança. Na maioria das sociedades de hoje, afastada há muito a ideia de um Estado-Leviatã, com poderes mais ou menos discricionários para controlar todos os aspetos da vida civil, e generalizada entretanto a ideia de um Estado de Direito, amarrado a obrigações constitucionalmente estabelecidas, não parece fazer grande sentido encarar-se a segurança como atividade que só o Estado deveria exercer. Se, de facto, se tiver em conta que é também da segurança individual de cada um dos cidadãos que estamos a falar, e não apenas da segurança do pró-

prio aparelho de Estado, tudo indica que a livre iniciativa daqueles, desde que regulada por lei e controlada pelas autoridades competentes, poderá trazer ganhos significativos de eficácia, tendo em conta a multiplicidade de obrigações para que o poder político, hoje em dia, é constantemente solicitado. O verdadeiro desafio que se coloca é, de facto, o incremento de um modelo de coprodução da segurança, de modo a otimizar os vários contributos possíveis para assegurar a ordem pública e a segurança dos particulares – indivíduos, instituições e empresas (cf. Roché, 2004). A ideia de soberania como monopólio do exercício legítimo da violência, além de não ser praticável no sentido literal que alguns pretendem atribuir-lhe, não se afigura contraditória com a ideia de uma soberania capaz de regular diversos tipos de operadores, alguns dos quais até já existiam anteriormente à tendência para a concentração, jamais efetivada por completo, dos dispositivos de segurança nas mãos do Estado.

Aquilo a que temos vindo a assistir, em particular desde o início do presente século, não é o fim da intervenção do Estado em matéria de segurança. É, sim, o reconhecimento de que existem outros modos de produção da segurança, modos em que se associam valências do setor público e valências do setor privado, em alternativa ou em cooperação. Nessa medida, a tendência para a concentração que se verificou no setor, durante as primeiras décadas do século XX, deve ser vista apenas como um momento de refluxo no crescimento que até aí se verificara nos serviços privados de segurança, refluxo esse que, não por acaso, coincidiu com a crise do Estado liberal e as duas hecatombes que se lhe seguiram na Europa e no resto do mundo. É o período áureo do estatismo, aquele em que Bismarck, feita a reunificação do Estado alemão no II Reich, irá criar, em complemento aos serviços de polícia, o primeiro embrião do *estado social*, que na estratégia do chanceler mais não representava que uma forma de colocar o operariado na dependência do Estado, em vez de o alienar ao patronato e às organizações partidárias. Mas nem sequer nessa época, e apesar do forte crescimento das tendências estatizantes, desapareceram atividades como a dos detetives privados, que sempre funcionaram, mais ou menos legalmente, a par dos serviços secretos estatais.

Em que medida se poderá vir a ganhar com semelhante mudança de perspetiva, numa altura em que, perante a ameaça terrorista e a diversificação da criminalidade, a segurança se tornou um objetivo a

- 32 que é imperdoável o Estado não afetar todos os recursos possíveis? Na impossibilidade de um cálculo pormenorizado dos custos e benefícios aqui em jogo, limitar-nos-emos a esboçar o que nos parecem ser alguns ganhos previsíveis, quer de eficiência, quer de competência, quer, finalmente, de poupança:
- a. Ganhos de eficiência, porque ao deixarem-se várias tarefas à iniciativa privada, reforça-se a capacidade dos organismos do Estado para a análise prospetiva e a prevenção, numa palavra para a regulação e coordenação do pluralismo de entidades – nacionais, plurinacionais e privadas – que podem atuar na prevenção e dissuasão da delinquência. Um pouco por toda a parte, as entidades públicas tornaram-se um dos clientes mais importantes das empresas de segurança, graças à necessidade de fazer face à ameaça terrorista, numa altura em que o Estado já não parece em condições, por razões inclusive culturais, de recrutar em massa para o exército e a polícia. Mesmo em França, um dos países mais reticentes neste capítulo, os contratos com o Estado representaram já 22% do mercado da segurança privada no país em 2016 (N’Kaoua, 2016).
 - b. Ganhos de competência, porque ao reconhecer o papel da iniciativa privada no campo de segurança, inclusive recorrendo a esta em complemento, maior ou menor, dos serviços públicos, o Estado alarga o leque de especialistas e meios tecnológicos que podem contribuir para uma maior garantia da lei e da ordem. Pode mesmo haver casos em que o setor privado seja o mais indicado, como acontece em diversas funções relacionadas com a segurança, por exemplo, a mediação entre a autoridade e as populações, que em algumas comunidades francesas tem sido feita, com sucesso, por seguranças privados, normalmente recrutados entre a população dessas mesmas comunidades, obtendo assim uma eficiência no relacionamento que a polícia dificilmente conseguiria, devido às reticências e animosidade que se lhe depara em certos grupos concentrados nos arredores das grandes cidades.
 - c. Finalmente, pode por esta via economizar-se recursos, na medida em que, sem perda de eficácia, o Estado deixará de incorporar o volume tradicional de efetivos e todos os custos inerentes, inclusive os das suas aposentações, libertando recursos financeiros que ficarão disponíveis para outras áreas em que a sua aplicação se revela tanto ou mais indispensável.

Referências Bibliográficas

- Fresson-Martinez, C. & Vucko, F. (2016). *La Sécurité: Un Secteur Toujours en Plein Eessor*. Online: <<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2499242>> referência de 24-10-2017).
- George, B. & Button, M. (2000). *Private Security*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hall, J. (1952). *Theft, Law and Society*. 2nd ed. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Hassid, O. (2010). *Les Dynamiques Actuelles du Marché de la Sécurité en France*. Online: <<https://champpenal.revues.org/7926>> (referência de 24-10-2017).
- Hess, K.M. & Wroblewski, H.M. (1996). *Introduction to Private Security*. 4th ed. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Kakalik, J.S. & Wildhorn, S. (1977). *The Private Police: Security and Danger*. New York: Crane, Russak.
- Lockridge, K.A. (1981). *Settlement and Unsettlement in Early America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- N'Kaoua, L. (2016). *La Sécurité Privée, Une Filière en Ebullition*. Online: <https://www.lesechos.fr/16/07/2016/lesechos.fr/0211132605028_la-securite-privee--une-filiere-en-ebullition.htm> (referência de 24-10-2017).
- Ocqueteau, F. (2000). *Les Défis de la Sécurité Privée. Protection et Surveillance Dans la France d'Aujourd'hui*. Paris: L'Harmattan.
- Ocqueteau, F. (2004). *Polices Entre État et Marché*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Provost, C. (2017). *The Industry of Inequality: Why the World is Obsessed With Private Security*. <<https://www.theguardian.com/inequality/2017/may/12/industry-of-inequality-why-world-is-obsessed-with-private-security>> (referência de 24-10-2017).
- Roché, S. (dir.) (2004). *Réformer la Police et la Sécurité. Les Nouvelles Tendances en Europe et aux États-Unis*. Paris: Odile Jacob.
- Weber, M. (1963). *Le Savant et le Politique*. Paris: Plon.